



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA – 4101-03-01-2013
P/13/154

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach
ul. Powstańców 29, 40-039 Katowice
T +48 32 784 42 00, F +48 32 784 42 30
lka@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/154 - Funkcjonowanie miejskiego monitoringu wizyjnego i jego wpływ na poprawę bezpieczeństwa publicznego.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontrolerzy	1. Bogusława Pala, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85076 z dnia 12 lutego 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Wiesław Pietrzyk, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85080 z dnia 13 lutego 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Katowicach ¹ , ul. Młyńska 4, 40-098 Katowice, Regon 000515780
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Uszok, Prezydent Miasta Katowice ² . (dowód: akta kontroli str. 5-9)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie³, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, sposób organizacji i funkcjonowania w latach 2010-2013 miejskiego monitoringu wizyjnego na terenie Gminy Katowice.

Powyższą ocenę uzasadniają:

- | | |
|----------------------------|---|
| Uzasadnienie oceny ogólnej | <ol style="list-style-type: none">1. roczne uchwalanie i wdrażanie „Programów zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego”;2. przeprowadzanie konsultacji z Policją na etapie tworzenia i rozbudowy systemu monitoringu wizyjnego⁴;3. współpraca pomiędzy Strażą Miejską a Policją w zakresie zadań realizowanych w Miejskim Centrum Ratownictwa;4. zapewnienie środków finansowych na funkcjonowanie i prowadzenie SMW oraz jego rozbudowę. |
|----------------------------|---|

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły m.in.: dopuszczenia do prowadzenia obserwacji obrazu zdarzeń w miejscach publicznych przez osoby nieposiadające stosownych upoważnień, niezapewnienie ochrony przetwarzania danych osobowych ze zbiorów monitoringu poprzez wprowadzenie odpowiednich środków organizacyjnych i technicznych, niezgłoszenie do rejestracji Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych zbiorów danych SMW, przypadku nieprzestrzegania

¹ Zwany dalej „Urzędem”.

² Zwany dalej „Prezydentem”.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie

⁴ Zwany dalej „SMW”

obowiązujących w Urzędzie zasad ewidencjonowania środków trwałych oraz zasad przeprowadzania inwentaryzacji sprzętu służącego do monitoringu przy ul. Kozielskiej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja, budowa i funkcjonowanie działającego na terenie miasta system monitoringu wizyjnego

Opis stanu
faktycznego

W badanym okresie SMW w Katowicach⁵ nie stanowił jednego spójnego systemu, lecz składał się z pięciu⁶ niezależnych podsystemów⁷, z których obraz przekazywany był w różnym zakresie do dziewięciu centrów obsługi. W dniu zakończenia kontroli system ten wyposażony łącznie w 55 kamer, a na koniec kolejnych lat badanego okresu ich ilość wynosiła: 30 kamer na koniec 2010 r., 21 na koniec 2011 r. i 46 na koniec 2012 r.

Naczelnik Wydziału Zarządzania Kryzysowego wyjaśnił, że trwają prace nad utworzeniem Zintegrowanego Systemu Monitoringu i Analizy, którego celem będzie „*zintegrowanie dotychczas funkcjonujących monitoringów i poprawienie ich efektywności poprzez utworzenie wspólnego Centrum Obserwacji oraz wykorzystanie możliwości technicznych w zakresie sygnalizowania obserwatorom typowych zachowań wymagających podjęcia działań przez służby Policji i SM*”.

Centra obsługi monitoringu znajdowały się w:

➤ **Miejskim Centrum Ratunkowym**⁸ zlokalizowanym w budynku Urzędu przy ul. Młyńskiej 4a, które obsługiwane było całodobowo⁹, jednocześnie przez funkcjonariuszy Straży Miejskiej i dyżurnych funkcjonariuszy KMP. Centrum to dysponowało podglądem z 35 kamer, w tym:

- z 21 kamer *monitoringu Śródmieście* (16¹⁰ kamer w Śródmieściu, 5 kamer na Osiedlu Paderewskiego);
- z 4 kamer *monitoringu Mariacka*;
- z 10 kamer *monitoringu Nikiszowiec*.,
- Obserwacja z kamer *monitoringów Śródmieście i Mariacka* prowadzona była na 10 monitorach 21-calowych i 1 monitorze 46-calowym, natomiast obserwacja z *monitoringu Nikiszowiec* na ustawionym odrębnie 1 monitorze 21-calowym.

➤ **Centrum Obserwacji Klasztoru Franciszkanów (COKF)** przy ul. Panewnickiej 76 - podgląd obrazu z 11 kamer *monitoringu Panewniki*. Centrum obsługiwane było przez operatorów zatrudnionych przez Klasztor Franciszkanów. Obserwację prowadzono na 1 monitorze 21-calowym.

➤ **Centrum Obserwacji Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji (MOSiR)** Lodowisko Jantor przy ul. Nałkowskiej 10 – podgląd obrazu z 10 kamer *monitoringu Nikiszowiec*. Centrum obsługiwane było przez operatorów firmy SOLID zatrudnionych przez Górnictwo-Hutniczą Spółdzielnię Mieszkaniową. Obserwację prowadzono na 2 monitorach 52-calowych i 2 monitorach 21-calowych.

⁵⁵ Zwanych dalej „miastem” lub „gminą”.

⁶ W treści wystąpienia nie analizowano podsystemu monitoringu będącego w zarządzaniu Miejskiego Zarządu Dróg i Mostów, który ze względu na swój charakter wyłączony został z nin. kontroli, a obejmował 83 kamery zainstalowane w tunelu drogowym pod Rondem i na Drogowej Trasie Średnicowej.

⁷ Zwanych dalej: „monitoringiem Śródmieście”, „monitoringiem Mariacka”, „monitoringiem Nikiszowiec”, „monitoringiem Panewniki” i „monitoringiem Kozielska”.

⁸ Zwanym dalej „MCR”.

⁹ Również w niedziele i święta.

¹⁰ W tym nie aktywna kamera zainstalowana na Rynku.

➤ **Centrum Obserwacji Kozielska** przy ul. Kozielskiej 16 – do października 2011 r. podgląd i rejestracja obrazu z 9 kamer *monitoringu Kozielska*. W myśl zawartych przez Prezydenta porozumień Centrum obsługiwane miało być początkowo przez obserwatora opłacanego przez Fundację Or Chaim¹¹ (właściciela obiektu, w którym usytuowano Centrum), a od dnia 12 listopada 2009 r. dopuszczono możliwość prowadzenia obsługi centrum przez wolontariuszy lub praktykantów z Urzędu Pracy.

W dniach 30 grudnia 2011 r. i 19 stycznia 2012 r., w związku z kradzieżą i dewastacją sprzętu znajdującego się w centrum, kamery i pozostały sprzęt zdemontowano i zdeponowano w magazynie WZK.

➤ **Centrum Obserwacji Komunikacyjnego Związku Komunalnego Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego (KZK GOP)** – podgląd z 7 kamer z *monitoringu Śródmieście*.

➤ **Komenda Miejska Policji** – całodobowy podgląd i rejestracja obrazu z 31 kamer, w tym:

- z 21 kamer *monitoringu Śródmieście*;
- z 10 kamer *monitoringu Nikiszowiec*;

➤ **Komisariat I Policji** przy ul. Żwirki i Wigury 28 (KP I) – do października 2011 r. całodobowy podgląd i rejestracja obrazu z 9 kamer *monitoringu Kozielska*.

➤ **Komisariat III Policji** przy ul. Książęcej 20 (KP III) – podgląd i rejestracja obrazu z 9 kamer *monitoringu Panewniki*. Obserwację prowadzono na 1 monitorze 21 calowym.

➤ **Komisariat V Policji** przy ul. Lwowskiej 7 (KP V) – podgląd i rejestracja obrazu z 10 kamer *monitoringu Nikiszowiec*. Obserwację prowadzono na 1 monitorze 21 calowym.

Obsługę centrów zlokalizowanych w MCR, KMP i komisariatach pełnili dyżurni funkcjonariusze Policji. Oprócz funkcjonariuszy Policji, w MCR obsługą monitoringu zajmowali się funkcjonariusze Straży Miejskiej¹², przy czym – jak wyjaśnił Komendant SM - . przy ich doborze kierowano się takimi samymi zasadami jak do obsady stanowisk dyspozytorskich. Funkcjonariusze ci, pełniący 12 godzinną służbę, realizowali „*głównie obowiązki dyżurnego dyspozytora Straży*”, tj. przyjmowali zgłoszenia telefoniczne na nr alarmowy 986 i sporządzali kartoteki zdarzeń z przyjętych zgłoszeń oraz podejmowali decyzje o kierowaniu patroli w miejsce zaistniałego zdarzenia. Jak wyjaśnił Komendant SM „*w łącznym czasie zatrudnienia na jednej zmianie, pojedynczy funkcjonariusz poświęca na obserwację kamer ok. 30% czasu pracy*”.

(dowód: akta kontroli str. 375-435, 586-596, 609-615, 618-632, 652, 1004)

W wyniku oględzin stwierdzono, że pomieszczenia centrów obserwacji (MCR, lodowisko Jantor) posiadały zamontowane w oknach rolety/żaluzje umożliwiające regulację ilości wpadającego światła oraz były wyposażone w klimatyzatory powietrza umożliwiające regulację temperatury w pomieszczeniu. Pomieszczenie COKF zlokalizowane w portierni Klasztoru Franciszkanów nie zostało wyposażone w rolety/żaluzje¹³ i klimatyzator powietrza. Jak wyjaśnił wykonawca „*(...) za zgodą Inwestora odstąpił od projektowania instalacji klimatyzacji, ze względu na pomijalnie małą emisję ciepłą instalowanych urządzeń. Obliczenia przyrostu ciepła dla tak niewielkich mocy były obarczone tak dużym błędem, że przedstawianie ich nie miało żadnego sensu. Wykonawca empirycznie zbadał przyrost ciepła po zainstalowaniu wszystkich urządzeń i stwierdził całkowity brak ich działania na temperaturę panującą w pomieszczeniach Centrum Obserwacji*”.

(dowód: akta kontroli str. 180-190, 375-428)

Kamery i system monitoringu utrzymywane były w prawidłowym stanie technicznym. Analiza dokumentacji obsługi serwisowej 25 kamer *monitoringu Śródmieście* i sprzętu

¹¹ Zwana dalej „Fundacją”.

¹² 13 osób.

¹³ Kontrolujący nie stwierdzili, aby brak rolet/żaluzji miał negatywny wpływ na widoczność obrazu na monitorze COKF.

zainstalowanego w MCR, Centrum KMP i KZK GOP wykazała, że czas reakcji firmy serwisowej na usunięcie zgłoszonej telefonicznie przez odpowiedzialnego pracownika WZK awarii/usterki mieścił się w limitach określonych w zawartych umowach¹⁴. Kwartalnie dokonywano przeglądów prawidłowości działania ww. części systemu, w tym m.in. przeglądu kamer, konserwacji skrzynek, akumulatorów. W jednym przypadku¹⁵ WZK zlecił dodatkowy przegląd i kontrolę urządzeń ww. części systemu.

(dowód: akta kontroli str. 489-492)

2. Strategia bezpieczeństwa w gminie

Opis stanu
faktycznego

Rada Miasta Katowice¹⁶ rokrocznie w latach 2010-2013 uchwałała „Programy zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego¹⁷”, które określały przyjętą przez miasto strategię zapewnienia na jego terenie bezpieczeństwa obywateli. Wśród podmiotów odpowiedzialnych za realizację programów wymieniono m.in.:

- Wydział Zarządzania Kryzysowego¹⁸ i inne komórki organizacyjne Urzędu;
- Komendę Miejską Policji w Katowicach;
- Straż Miejską.

W programach wskazano, że są one zgodne z założeniami Rządowego Programu Ograniczania Przestępczości i Aspołecznych Zachowań pn. „Razem bezpiecznie¹⁹”, który w rozdziale „4.1. Bezpieczeństwo w miejscach publicznych i w miejscu zamieszkania” wskazywał na zasadność promowania i efektywnego wykorzystania „możliwości technicznych, a w szczególności monitoringu wizyjnego miejsc publicznych, skorelowanego z odpowiednią organizacją służby Policji i straży gminnych (miejskich)”.

Programy określały sześć obszarów działań, które zdaniem autorów miały kluczowe znaczenie dla poprawy bezpieczeństwa na terenie miasta. Zaliczono do nich:

1. Ograniczenie zagrożeń i kształtowanie poczucia bezpieczeństwa w miejscach publicznych i miejscach zamieszkania.
2. Przeciwdziałanie przemocy, patologiom i niedostosowaniu społecznemu oraz ograniczenie przestępczości nieletnich.
3. Poprawa bezpieczeństwa w ruchu drogowym.
4. Poprawa bezpieczeństwa imprez masowych.
5. Poprawa funkcjonowania i standardów pracy służb oraz warunków obsługi mieszkańców w placówkach odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny.
6. Edukacja i informowanie społeczności lokalnej w zakresie bezpieczeństwa i porządku prawnego.

Finansowanie programów odbywać się miało ze środków pochodzących z budżetu miasta oraz zasobów finansowych podmiotów współdziałających w ich realizacji. Jednocześnie Rada Miasta upoważniła Prezydenta do „przeprowadzania bieżących analiz stanu bezpieczeństwa miasta oraz do dokonywania na podstawie ich wyników koniecznych zmian w metodach i sposobie realizacji Programu, z uwzględnieniem zmian kosztów ich realizacji – w ramach środków finansowych określonych niniejszą uchwałą w sprawie Programu²⁰”.

¹⁴ Do października 2010 r. czas ten wynosił do 12 godzin, a od listopada 2010 do 24 godzin.

¹⁵ 18 grudnia 2012 r.

¹⁶ Zwana dalej „RM”.

¹⁷ Uchwała nr LIV/1099/10 z 1 marca 2010 r. (Program bezpieczeństwa na 2010 r.), nr VI/65/11 z 28 lutego 2011 r. (Program bezpieczeństwa na 2011 r.), nr XIX/391/12 z 29 lutego 2012 r. (Program bezpieczeństwa na 2012 r.) i nr XXXIII/725/13 z 30 stycznia 2013 r. (Program bezpieczeństwa na 2013 r.), zwane dalej „Programami bezpieczeństwa”, lub „Programami”.

¹⁸ Zwany dalej „WZK”

¹⁹ Przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 18 listopada 2006 r., zwany dalej „Programem Razem bezpiecznie”.

²⁰ Cytat z Programu na rok 2010.

W załącznikach do programów określone zostały, oprócz przyjętych obszarów działań, szczegółowe ich kierunki oraz podmioty bezpośrednio zaangażowane w ich realizację. Wskazano również szacunkowe koszty realizacji konkretnych zamierzeń.

W badanym okresie, jedynie w programie na rok 2010 r. ujęto zagadnienia związane z monitoringiem wizyjnym na terenie miasta. W ramach obszaru „Ograniczenie zagrożeń i kształtowanie poczucia bezpieczeństwa w miejscach publicznych”, wśród kierunków działań wymieniono tam „Poprawę bezpieczeństwa w miejscach publicznych w centrum miasta – usprawnienie systemu monitoringu wizyjnego miasta (SMW)”. Realizowany on miał być poprzez działanie polegające na „Rozbudowie systemu monitoringu wizyjnego - instalacja kamer w Dzielnicy Nikiszowiec”. Koszt tego działania oszacowano na 200 tys. zł, a środki na ten cel zabezpieczone miały być w rozdziale 75495 budżetu w dyspozycji Wydziału Inwestycji²¹. Odpowiedzialność za jego realizację przypisana została WZK, we współpracy z KMP i SM.

(dowód: akta kontroli str. 10-44, 132-142)

Najwyższa Izba Kontroli ocena pozytywnie działalność Urzędu w badanym obszarze.

3. Projektowanie systemu monitoringu wizyjnego miasta

3.1 Rozpoznawanie zagrożeń na terenie miasta

Opis stanu
faktycznego

W latach 2010-2012 KMP przekazywała do Urzędu dobowe raporty zdarzeń²² jakie miały miejsce w Katowicach. Zawierały one m.in. charakterystykę zdarzenia oraz miejsce jego wystąpienia²³. Na tej podstawie WZK sporządzał miesięczne i roczne informacje o stanie bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie miasta, w których w podziale na 22 dzielnice miasta przedstawiano statystykę zdarzeń dotyczących bezpieczeństwa obywateli, w tym informacje o przestępstwach²⁴ i wypadkach komunikacyjnych.

Sekretarz Miasta wyjaśnił, że każda lokalizacja kamer SMW poprzedzona była rzetelną analizą zagrożeń występujących w danym rejonie oraz konsultacjami z jednostkami Policji działającymi w terenie, w którym planowana była inwestycja. Wynikiem tych konsultacji była koncepcja rozmieszczenia kamer w poszczególnych lokalizacjach, która przenoszona była następnie do przygotowywanych na potrzeby przetargów specyfikacji istotnych warunków zamówień²⁵.

Stwierdził również, że podejmując decyzję o konkretnej lokalizacji danej części SMW nie kierowano się wyłącznie odnotowanym w statystykach poziomem zagrożeń na danym terenie, lecz uwzględniano także charakter i funkcję obszaru lub obiektu objętego monitoringiem, wykonane w ostatnim okresie inwestycje oraz natężenie ruchu mieszkańców. Odnosząc się do niektórych elementów SMW wyjaśnił, że w przypadku:

- monitoringu Mariacka – brano pod uwagę modernizację ulicy i zmianę jej charakteru na deptak, dużą ilością punktów gastronomicznych i dużą ilość imprez rozrywkowych, które odbywają się na ulicy²⁶. „(...) Kamery umieszczone zostały w miejscach zapewniających optymalny wgląd w miejsca największych skupisk ludzi i parkowania pojazdów. Rozmieszczenie kamer poprzedzone zostało konsultacjami z Policją, Strażą Miejską oraz rozpoznaniem przeprowadzonym przez pracowników WZK”.

²¹ Zwany dalej „WIN”

²² Raporty takie przekazywane były do Urzędu od 2000 r.

²³ Dzielnica, ulica.

²⁴ W podziale na: zabójstwa, przestępstwa na tle seksualnym, rozboje, kradzieże (z rozbiorem na rodzaje) terroryzm, przestępstwa związane z narkomanią, wybryki chuligańskie, pobicia, przemoc w rodzinie, oszustwa lub fałszerstwa.

²⁵ Zwane dalej „SIWZ”.

²⁶ W ramach projektu „Spotkajmy się na Mariackiej” trwającego od 1 maja do 16 października 2010 r. odbyło się 60 imprez; w 2011 r. – 151, natomiast w 2012 r. – 104.

- monitoringu Panewniki (rejon ulic Piotrowicka, Związkowa, Franciszkańska) – brano pod uwagę zabytkowy charakter Parafii Rzymskokatolickiej pw. Św. Ludwika Króla i Wniebowzięcia NMP przy Klasztorze Franciszkanów przy ulicy Panewnickiej 76²⁷.
- monitoringu Nikiszowiec – wskazano na unikatowy charakter tej dzielnicy²⁸ oraz realizowany przez miasto program jej rewitalizacji²⁹ obejmujący także poprawę bezpieczeństwa publicznego³⁰.

(dowód: akta kontroli str. 49-118, 119-124a, 1035-1040)

W ograniczonym stopniu – przy wyborze lokalizacji kamer SMW – uwzględniono sygnały napływające bezpośrednio od obywateli miasta. Z analizy 15 pism/wniosków, które w latach 2010-2012 wpłynęły w tej sprawie do Urzędu od mieszkańców i przedsiębiorców wynika, że tylko w jednym przypadku przychyłono się do przesłanego wniosku³¹. W pozostałych przypadkach WZK odmówił ich realizacji uzasadniając to brakiem środków budżetowych na ten cel lub możliwości organizacyjno-technicznych i osobowych KMP i SM, co uniemożliwia zapewnienie obserwacji przez 24 godziny wskazywanych miejsc i podejmowanie skutecznej interwencji na zgłoszenia zarejestrowane przez system monitoringu. Wskazywano również na możliwość rozbudowy SMW po zakończeniu aktualnie prowadzonych inwestycji³² albo stwierdzano, że poziom zagrożenia bezpieczeństwa we wskazanych miejscach nie odbiega od średniej, a posiadane przez Urząd dane nie potwierdzają wzrostu ilości zdarzeń w danym rejonie.

(dowód: akta kontroli str. 334-351)

Przy planowaniu monitoringu *Panewniki* nie uwzględniono wniosków 67 przedsiębiorców i 588 osób fizycznych z dzielnicy Ligota, ani Komendanta Komisariatu III Policji. Nie wzięto również pod uwagę wniosków i interpelacji Radnych Miasta, którzy wskazywali na fakt, że największe zagrożenie występujące w rejonie ulic Piotrowickiej, Słupskiej, Koszalińskiej, Panewnickiej, Franciszkańskiej, Zielonogórskiej, Świdnickiej, Gdańskiej oraz w rejonie Miejskiego Targowiska. Nie uwzględniono również opinii Komendanta Komisariatu II Policji, który w piśmie z 14 grudnia 2010 r. wskazał, że konieczna jest budowa systemu monitoringu w dzielnicy Bogucice, który objął by swym zasięgiem ulice Katowicką, Markiewki, Wróblewskiego, gdzie występuje zdecydowanie wyższy poziom zagrożenia bezpieczeństwa obywateli. Radni wskazywali natomiast na konieczność zamontowania monitoringu w dzielnicy Szopienice, która w latach 2010-2012 zajmowała 4/5 miejsce w ilości zgłoszonych przestępstw i dzielnicy Załęże (7/8 miejsce).

Prezydent Miasta wyjaśnił, że ww. monitoring wybudowano ze względu na: „(...) zabytkowy charakter klasztoru Franciszkanów, zagrożenie zakłóceniami porządku, dewastacjami i przestępstwami w rejonie klasztoru sygnalizowanymi w wystąpieniach klasztoru, mieszkańców i radnych” oraz, że „(...) konsultacje dotyczące lokalizacji kamer przeprowadzono już w 2007 r. z Komisariatem Policji w Ligocie natomiast na etapie projektowania dokonano analizy zagrożeń w rejonie planowanej instalacji kamer za lata 2010 – 2011. Rozpoczęcie inwestycji poprzedzone zostało wizją lokalną w terenie oraz wyborem miejsc lokalizacji kamer”.

(Dowód: akta kontroli str. 49-54, 75-76, 82-112, 127-129, 171-175, 352-374, 1131-1160, 1035-1037)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocena pozytywnie działalność Urzędu w badanym obszarze.

²⁷ Zwana dalej „Klasztorem franciszkanów”

²⁸ Wpisanej 14 stycznia 2011 r. do Rejestru Pomników Historii.

²⁹ Zintegrowany Program Rewitalizacji Nikiszowca.

³⁰ Na wysoki poziom zagrożenia bezpieczeństwa obywateli sygnalizowany był w latach 2002-2005 w licznych doniesieniach medialnych oraz wystąpieniach mieszkańców.

³¹ Po uprzednich dwóch decyzjach odmownych, zrealizowano wniosek i w 2012 r. umieszczono kamerę w postulowanym miejscu (skrzyżowanie ulic Plebiscytowej i Dąbrowskiego).

³² Przebudowę dworca kolejowego w Śródmieściu i Rynku w Szopienicach.

3.2 Konsultacje z Policją na etapie tworzenia SMW

Opis stanu
faktycznego

Budowę SMW na terenie Katowic rozpoczęto w 2000 r. na podstawie uchwały Rady Miasta nr XXIV/310/2000 z dnia 19 czerwca 2000 r. wprowadzającej w życie „*Ramowy Program Poprawy Bezpieczeństwa Mieszkańców Katowic na lata 2000–2002*”. W programie tym przyjęto, że SMW dotyczyć będzie miejsc szczególnie zagrożonych w centrum miasta. Podmiotami odpowiedzialnymi za wykonanie zadania była KMP oraz Urząd. Całość prac związanych z realizacją pierwszego etapu tej inwestycji³³ obejmującego instalację 16 kamer w centrum miasta, prowadzona była przez KMP przy udziale przedstawicieli Urzędu.

Ostatecznie w grudniu 2000 r. KMP zawarła umowę³⁴ na budowę systemu z firmą „SPRINT” Sp. z o.o. z Gdańska. Kamery zlokalizowane zostały w dzielnicy Śródmieście m.in. w rejonie Ronda, Placu Wolności, Sądu Wojewódzkiego, ul. Warszawskiej, Urzędu Wojewódzkiego, Urzędu Miasta.

Zadanie sfinansowane zostało, jak wyjaśnił Naczelnik WZK „(...) ze środków pochodzących z budżetu Miasta przy partycypacji finansowej Komunikacyjnego Związku Komunalnego Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego, który w zamian otrzymał możliwość obserwacji obrazu z 9 wybranych kamer zlokalizowanych w miejscach wzmożonego ruchu komunikacji miejskiej”.

System uruchomiono w listopadzie 2001 r., jako własność Miasta Katowice i na podstawie umowy³⁵ z dnia 21 lutego 2002 r. użyczono go do wykorzystywania Komendzie Miejskiej Policji celem³⁶ „stałego obserwowania zagrożonych przestępczością rejonów miasta i podejmowania natychmiastowych działań prewencyjnych”, co miało skutkować większą efektywnością działań porządkowych i wykrywania przestępstw w rejonie pracy systemu. Wynikające z ww. umowy prawa i obowiązki KMP od 2003 r., na mocy zawartego porozumienia³⁷, przejęła Komenda Wojewódzka Policji w Katowicach.

(dowód: akta kontroli str. 160-167, 455-457b, 616-617, 639-651, 1002-1005)

Przy rozbudowie SMW w latach 2010-2012 Urząd zwracał się do KMP o opinię w zakresie uruchomienia monitoringu w dzielnicy Śródmieście (skrzyżowania ul. Dworcowej i Mielęckiego do skrzyżowania ul. Mariackiej z ul. Francuską i ul. Tylnej Mariackiej) oraz w dzielnicy Ligota-Panewniki (w rejonie ul. Piotrowicka, Związkowa, Franciszkańska). Przy rozbudowie SMW w dzielnicy Nikiszowiec, gmina opierała się na opinii KMP z 2006 r., kiedy to zwrócono się z prośbą o naniesienie na mapach punktów, w których powinny znaleźć się kamery.

(dowód: akta kontroli str. 83, 152-170, 436-451, 1006-1034)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

³³ Tj. wybranie miejsc lokalizacji kamer w oparciu o analizę zagrożeń, określenie potrzeb w zakresie zapewnienia nadzoru wizyjnego nad zgromadzeniami publicznymi i imprezami masowymi, przygotowanie i przeprowadzenie przetargu na wyłonienie wykonawcy oraz wdrożenie systemu do eksploatacji.

³⁴ Umowa Nr USG 156/00 z dnia 14 lutego 2000 r.

³⁵ Umowa użyczenia z dnia 21 lutego 2002 r., wraz z aneksami do umowy użyczenia z dnia 1 stycznia 2003 r. i z dnia 3 stycznia 2005 r.

³⁶ Jak to określono w § 3 ww. umowy.

³⁷ Porozumienie w sprawie zmiany stron umowy użyczenia z dnia 1 stycznia 2003 r.

4. Współpraca pomiędzy Strażą Miejską a Policją w zakresie wykorzystania SMW

Opis stanu
faktycznego

(dowód: akta kontroli str. 140-142)

W 2004 roku, na mocy zawartego porozumienia³⁸, powołano wspólne, zintegrowane, całodobowe stanowisko dyspozytorskie – Centrum Powiadamiania Ratunkowego (CPR). W porozumieniu tym Komendant Miejski Policji zobowiązał się do zapewnienia i zorganizowania przy pomocy łączы telefonicznych sprawnego przekazu na stanowisko kierowania KMP zgłoszeń kierowanych do CPR, wymagających obsługi przez Policję oraz w przypadku nieosiągnięcia skuteczności wcześniejszego rozwiązania, zapewnienia w CPR całodobowej pracy pomocnika oficera dyżurnego KMP, w celu obsługi zgłoszeń kierowanych do Policji. Od w 2007 roku w miejsce dotychczasowego CPR utworzono MCR, którego zakres działania obejmował m.in. prowadzenie nadzoru technicznego nad przyjmowaniem zgłoszeń i interwencji mieszkańców przez przedstawicieli służb KMP, Straży Pożarnej oraz Pogotowia Ratunkowego; bieżąca współpraca z ww. służbami w celu zapewnienia pracy obsady MCR w sposób zgodny z wypracowanymi zasadami, a także utrzymanie sprawności SMW.

(dowód: akta kontroli str. 452-459)

Stanowiska monitoringu wizyjnego zlokalizowane w MCR obsługiwane były równolegle przez operatorów SM i dyżurnych KMP, przy wykorzystaniu tych samych kamer. Jak wyjaśnił Komendant SM, pracujący w MCR funkcjonariusze SM posiadali niezbędną wiedzę do oceny wagi zdarzenia i w razie potrzeby obowiązek informowania dyżurnych KMP o konieczności podjęcia interwencji. Ponadto każdy z dyspozytorów SM pełniący służbę w MCR ma obowiązek powiadamiania zespołów, które posiada w swojej dyspozycji, a „(...) w przypadku zaobserwowania osób zachowujących się w sposób budzący podejrzenia, wobec których należałoby podjąć działania szczególne operator powiadamia Policję”.

Jak wyjaśnił Komendant KMP, funkcjonariusze Policji pełniący służbę w MCR „posiadają szczegółowe informacje dotyczące dyslokacji patroli na terenie miasta Katowic. W przypadku otrzymania informacji o zaistniałym zdarzeniu lub naruszeniu porządku publicznego na miejsce kierują patrole, które są w ich dyspozycji lub przekazują dalsze dyspozycje dyżurnym Komisariatów I-VII Policji w Katowicach, lub dyżurnemu KMP celem podjęcia interwencji zgodnie z właściwością miejscową”.

(dowód: akta kontroli str. 152-170, 375-388, 618-632)

W trakcie przeprowadzonych oględzin centrów *monitoringów Nikiszowiec i Panewniki* obsługujący je pracownicy poinformowali kontrolujących, że w sytuacji zagrożenia kontaktują się: w pierwszym przypadku telefonicznie z MCR (nr 103). Dodatkowo pracownik pierwszego z centrów poinformował, że ma możliwość sporządzenia raportu zdarzenia generowanego w systemie i przekazania go drogą elektroniczną do posiadającego podgląd Komisariatu V Policji, a pracownik drugiego, że w takich przypadkach kontaktuje się telefonicznie z Komisariatem III Policji (nr 101).

(dowód: akta kontroli str. 375-388, 403-416, 152-170, 618-632)

W latach 2010-2012 wykonawcy SMW przeprowadzali wspólne szkolenia funkcjonariuszy SM jak i KMP w zakresie jego rozbudowywanych części, do czego byli zobowiązani na podstawie § 1 zawartych umów.

Osoby obsługujące monitoring na stanowiskach obserwacyjnych (poza jednym przypadkiem) posiadały niezbędne umiejętności w tym zakresie. Wszyscy obserwatorzy SMW biorący udział w oględzinach uczestniczyli w szkoleniach organizowanych przez wykonawców systemu.

(dowód: akta kontroli str. 152-170, 180-198, 375-388, 597-608, 618-632)

³⁸ Porozumienie Nr WZK.II.AK-541-14-1/04 z dnia 26 stycznia 2004. Pomędzy Urzędem Miasta Katowice, Komendą Państwowej Straży Pożarnej, KMP w Katowicach, SM i Wojewódzkim Pogotowiem Ratunkowym, zmienione aneksem Nr 1 z dnia 11 lipca 2006 r.

Jak wyjaśnił Komendant KMP, funkcjonariusze KMP na stanowisku kierowania, za wyjątkiem tych jego części gdzie nie mają podglądu (*Panewniki, Mariacka*), mają możliwość przejścia sterowania kamerami miejskiego monitoringu z wykorzystaniem wszystkich jego funkcji. W przypadku *monitoringu Panewniki*, możliwości takie ma dyżurny Komisariatu III Policji, a w przypadku *monitoringu Mariacka* pierwszeństwo sterowania ma MCR. W przypadku *monitoringu Kozielska* – pierwszeństwo sterowania miała KP I Katowice.

Jak wyjaśnił Naczelnik WZK, nie opracowano procedur określających zasady bezpośredniego korzystania przez Policję z SMW, gdyż „(...) *opracowanie przez samorząd procedur korzystania przez Policję ze zbudowanego przez samą Policję – formację odpowiedzialną za porządek i bezpieczeństwo publiczne – systemu monitoringu wizyjnego nie znajduje uzasadnienia*”.

(dowód: akta kontroli str. 152-170)

Ocena częściowa

Opis stanu faktycznego

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w badanym obszarze.

5. Zaprojektowanie systemu monitorowania skuteczności SMW

Obowiązujące do 29 kwietnia 2009 r. zarządzenia wewnętrzne³⁹ regulujące w sposób szczegółowy zakres działania poszczególnych komórek organizacyjnych Urzędu nie określały, komu zostały przypisane obowiązki związane z SMW, przy czym na wydziale WZK, który faktycznie zajmował się tym problemem, ciążyły obowiązki związane z wykonywaniem zadań w zakresie bezpieczeństwa publicznego i nadzoru nad Strażą Miejską. Kolejne zmiany ww. zarządzeń⁴⁰ wprowadziły do obowiązków WZK powyższy zakres. Dotyczyło to koordynowania działalności MCR, zapewnienia jego finansowania i nadzoru nad jego funkcjonowaniem, utrzymywania i koordynowania rozbudowy SMW. Na wydziale ciążył również obowiązek sporządzania informacji o stanie bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie miasta.

(dowód: akta kontroli str. 45-48, 460-488)

Zapytany o stosowane przez Urząd wskaźniki skuteczności działania SMW, Prezydent wyjaśnił, że „*Nie ma przepisu nakładającego obowiązek sporządzanie wskaźników rezultatu pozwalającego określić skutecznie funkcjonowanie SMW*”. Ponadto zauważył, że w oparciu o dobowe informacje o występowaniu zdarzeń naruszających porządek publiczny na terenie Katowic, dokonywano obliczeń (miesięcznych i rocznych) współczynnika przestępczości w poszczególnych dzielnicach całego Miasta, w tym w rejonach monitorowanych.

(dowód: akta kontroli str. 119-129, 143-147)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

6. Funkcjonowanie SMW

W latach 2010-2013 (do dnia zakończenia kontroli) nie przeprowadzono kontroli okresowych i sprawdzających obejmujących skuteczność i prawidłowość funkcjonowania SMW. Jak wyjaśnił Prezydent Miasta Katowice „*wyniki analiz przeprowadzonych przez Wydział Audytu i Kontroli UM Katowice na przestrzeni lat 2010-2013 wykazały, że działania związane z obszarem bezpieczeństwa publicznego, w tym funkcjonowanie SMW kształtowały się na średnim poziomie ryzyka, niewskazującym na najwyższy priorytet audytu czy kontroli*”. (...) *Do Planów Audytu Wewnętrznego, jak i Planów Kontroli opracowanych na lata 2010-2013 weszły tylko obszary najbardziej zagrożone o najwyższym priorytecie.*”

(dowód: akta kontroli str. 132-134)

³⁹ Nr 198/2009 z dnia 22 czerwca 2009 r., nr 240/2010 z dnia 19 lipca 2010 r., nr 23/2011 z dnia 14 stycznia 2011 r.,

⁴⁰ Zarządzenie wewnętrzne Prezydenta Miasta Katowice nr 192/2011 z dnia 29 kwietnia 2011 r., a następnie nr 94/2012 z dnia 26 marca 2012 r.

Wprawdzie na podstawie przekazywanych przez KMP dobowych raportów zdarzeń na terenie Katowic, WZK sporządzał zestawienia danych o ilości zdarzeń dotyczących naruszeń porządku publicznego w poszczególnych dzielnicach, jednak raporty te nie zawierały wyodrębnienia obszarów objętych SMW, a tym samym nie jest możliwa ocena jego wpływu na stan bezpieczeństwa i porządku publicznego w tych rejonach.

Według informacji przekazanych przez KMP, w efekcie wszystkich działań podejmowanych przez Policję na rzecz poprawy bezpieczeństwa obywateli, w tym m.in. w wyniku rozbudowy SMW, ilość odnotowanych przestępstw na terenie miasta spadła z 18.765 w 2007 r., do 14.748 w 2012 r. Jednocześnie poziom wykrywalności przestępstw wzrósł z 42,3 % w 2007 r. do 54,8 % w 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 49-54)

Z informacji SM wynikało, że zdarzenia (ilość i rodzaj) rejestrowane przy wykorzystaniu SMW odnotowywane były od 2011 r. Ich liczba w 2011 r. wynosiła 1.752, a w 2012 r. - 2.090.

(dowód: akta kontroli str. 618-632)

W latach 2010-2012 nie odnotowano skarg związanych ze skutecznością funkcjonowania miejskiego SMW.

(dowód: akta kontroli str. 1001)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Wydział WZK nie wyegzekwował ustaleń z dnia 16 października 2008 r. z Fundacją Or Chaim, w której obiekcie umieszczono Centrum Obserwacji Kozielska, zgodnie z którymi obsługą ww. centrum zajmować się miał zatrudniony przez ww. fundację obserwator. W dniu 4 listopada 2009 r. doszło do kradzieży jednej z kamer, a fakt ten ujawniony został dopiero przez pracowników wykonawcy podsystemu, którzy zostali wezwani przez WZK do prac serwisowych z powodu jego złego funkcjonowania⁴¹. Serwisanci stwierdzili szereg nieprawidłowości przy obsłudze wyposażenia centrum, takich jak: pozostawienie systemu bez obsługi, brak nadzoru nad systemem, brak oświetlenia, prądu (poza zasilaniem systemu), brak ogrzewania w pomieszczeniu monitoringu⁴², nie stosowanie się do instrukcji systemu (pozostawianie bez obsługi systemu w trybie ręcznym).

Pomimo zaistnienia ww. zdarzeń, w kolejnych uzgodnieniach zawartych z Fundacją dnia 12 listopada 2009 r. dopuszczono możliwość prowadzenia obserwacji w ww. centrum monitoringu przez wolontariuszy lub praktykantów z Urzędu Pracy.

W sprawie zatrudnienia wolontariuszy główny specjalista w WZK wyjaśnił, że dokonano takich ustaleń ze względu na „(...) brak środków finansowych Fundacji. (...) lepszym było zatrudnienie wolontariuszy lub osób z Urzędu niż pozostawienie monitoringu bez obserwatora. Prezes fundacji zabiegał o środki finansowe (...) jego zapewnienia o możliwości pozyskania środków finansowych powodowało odsunięcie decyzji o demontażu monitoringu”

(dowód: akta kontroli str. 125-127, 191-198, 493-514, 1168)

W dniu 7 października 2011 r.⁴³ miała miejsce kolejna kradzież elementów *monitoringu Kozielska*, która połączona była z dewastacją sprzętu znajdującego się w centrum obserwacji. Doszło do niej pomimo tego, że Komisariat I Policji był połączony z ww. centrum i posiadał stały podgląd obrazu z kamer podsystemu.

⁴¹ Zgłaszano m.in. brak obrazu z jednej z kamer.

⁴² Temperatura niższa w pomieszczeniu monitoringu niż temperatura pracy urządzeń, co mogło spowodować uszkodzenie elementów systemu i utratę gwarancji.

⁴³ Według biuletynu Policji BIULKAT1, wygenerowanego 19 października 2011 r. oraz uzasadnienia do postanowienia Prokuratury Rejonowej w Katowicach o umorzeniu dochodzenia wobec nie wykrycia sprawcy przestępstwa z 25 lipca 2012 r.

O braku właściwego nadzoru ze strony WZK oraz braku ze strony Fundacji i Policji zainteresowania powierzonym jej przez miasto sprzętem świadczy fakt, że o dokonanej kradzieży i dewastacji Policja i Urząd poinformowani zostali przez Dyrektora Gminy Wyznaniowej Żydowskiej dopiero 11 dni po kradzieży, tj. w dniu 18 października 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 191-198, 510-531, 1157-1160)

Konsekwencją umiejscowienia Centrum Obserwacji Kozielska w nieruchomości nieubezpieczonej, niebędącej własnością Miasta i nie wskazanej ubezpieczycielowi w wykazie budynków własnych i użytkowanych przez Urząd, była odmowa wypłaty odszkodowania za utracony i zniszczony w dniu 7 października 2011 r. sprzęt przez Przedsiębiorstwo Ubezpieczeniowe UNIQA⁴⁴.

Straty z tego tytułu⁴⁵ oszacowano na co najmniej 61.036 zł⁴⁶.

Sekretarz Miasta wyjaśnił, że „(...) Lokalizacja centrum obserwacji w obiekcie cmentarza traktowana jest, jako tymczasowa do momentu włączenia tego monitoringu poprzez sieć SilesiaNet do głównych centrów obserwacji w MCR i KMP. Obiekt Gminy Żydowskiej bezpośrednio zainteresowanej bezpieczeństwem w tym rejonie (...) remontowano mając tworzyć w nim salę pogrzebową, bibliotekę wydawał się być najrozsądniejszym miejscem na tymczasowe centrum obserwacji. Obiekt po zakończeniu remontu miał być ubezpieczony”.

(dowód: akta kontroli str. 148-151, 532-585, 566-574, 633-638, 1035-1040)

2. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia fakt nie ujęcia w księgach rachunkowych Urzędu oraz w prowadzonej w wydziale WZK „Ewidencji ilościowej majątku będącego na stanie” skutków opisanej wyżej kradzieży i dewastacji elementów *monitoringu Kozielska*.

W ocenie NIK było to niezgodne z art. 20 ust.1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴⁷ oraz obowiązującą w Urzędzie *Instrukcją obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych*⁴⁸. Należy uznać również, że wspomniana wyżej i prowadzona przez WZK ewidencja była nierzetelna. Stwierdzono bowiem, że pracownicy wydziału w trakcie trwania kontroli nadal wykazywali w niej środki trwale wchodzące w skład podsystemu *monitoringu Kozielska*, pomimo tego że system ten dnia 7 października 2011 r. został rozkradzony i zdewastowany, zaś jego pozostałości zdemontowane i przekazane do magazynu WZK.

Ponieważ ww. monitoring do dnia zakończenia kontroli figurował w całości w ewidencji środków trwałych Urzędu⁴⁹ nadal dokonywane były jego comiesięczne odpisy umorzeniowe, których łączna wartość w okresie od 7 października 2011 r. do 10 czerwca 2013 r. wyniosła 3 164,59 zł. Konsekwencją tych zaniechań było również

⁴⁴ W odpowiedzi na pismo Naczelnika Wydziału Organizacji i Zarządzania Urzędu z dnia 22 lutego 2013 r. w sprawie podjęcia dalszych działań w ww. zakresie, Naczelnik WZK w dniu 21 lutego 2013 r.⁴⁴ wyraził zgodę na podjęcie działań w celu zawarcia ugody z ubezpieczycielem w sprawie wypłaty odszkodowania.

⁴⁵ Wg szacunku przedstawionego Policji przez WZK.

⁴⁶ 35 100 zł - kradzież i dewastacja sprzętu, 22 000 koszt ponownego uruchomienia monitoringu, 3 936,00 zł - usługa demontażu pozostałych urządzeń i sprzętu po zdarzeniu, bez kosztów linii kablowych.

⁴⁷ Dz. U. z 2013, poz. 330 ze zm.

⁴⁸ Załącznik do zarządzenia wewnętrznego Prezydenta nr 401/2011 z dnia 24 listopada 2011 r. w sprawie wprowadzenia Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo – księgowych w Urzędzie Miasta Katowice, zwana dalej „*Instrukcją obiegu dokumentów*”. W instrukcji tej, w dziale V – *zasady wystawiania i obiegu wewnętrznych dowodów*, w pkt 4 – *dowody dotyczące ewidencji majątku*, w części – *księgi inwentarzowe* stwierdzono, że: „w poszczególnych komórkach organizacyjnych, którym przekazano do używania środki trwałe i wartości niematerialne i prawne prowadzone są ewidencje ilościowe majątku będącego na ich stanie. Ewidencja ta winna odzwierciedlać faktyczny stan posiadanych środków trwałych z uwzględnieniem przychodu, zmiany miejsca użytkowania lub rozchodu (nie są to księgi inwentarzowe).”

⁴⁹ Wartość początkowa tego środka trwałego wynosiła 189 875,53 zł

nie ujawnienie w księgach rachunkowych Urzędu strat spowodowanych opisanym wyżej zdarzeniem.

Odpowiedzialny za gospodarowanie środkami trwałymi pracownik WZK wyjaśnił: „Nie otrzymałem stosownych dokumentów i nie otrzymałem żadnego polecenia, co do podjęcia dalszych czynności związanych z koniecznością wprowadzania zmian w księgach inwentarzowych”, natomiast Naczelnik WZK stwierdził, że z decyzją o podjęciu stosownych kroków „czekaliśmy na zakończenie procedury odszkodowawczej”.

(dowód: akta kontroli str. 576-583, 1084-1094, 1125-1130, 1158-1159, 1166, 1181, 1212-1221)

Zgodnie z treścią *Instrukcji obiegu dokumentów*⁵⁰ prawidłowo wystawiony dowód „OT” powinien zawierać miejsce użytkowania. Zapis ten nie był przestrzegany w WZK, gdyż w dowodach przyjęcia środka trwałego (OT) wystawianych dla monitoringów wskazywano miejsca użytkowania niezgodne ze stanem faktycznym. I tak:

- w przypadku *monitoringu Panewniki*, jako miejsca użytkowania lub miejsce przeznaczenia wskazano „Zarządzanie Kryzysowe ul. Francuska 70”, podczas gdy faktycznie sprzęt był zainstalowany i użytkowany w Klasztorze Franciszkanów przy ul. Panewnickiej 76 oraz w Komisariacie III Policji;
- w przypadku *monitoringu Mariacka*, jako miejsce użytkowania lub miejsce przeznaczenia wpisano „Zarządzanie Kryzysowe”, podczas gdy faktycznie sprzęt był zamontowany przy ul. Mariackiej (kamery) i w MCR Młyńskiej 4 ;
- w przypadku *monitoringu Nikiszowiec*, jako miejsce użytkowania lub miejsce przeznaczenia wpisano „Zarządzanie Kryzysowe”, podczas gdy faktycznie sprzęt był zamontowany na terenie dzielnicy Nikiszowiec (kamery), na lodowisku Jantor (Centrum Obserwacji), w MCR, V Komisariacie Policji (stanowiska obserwacji) i KMP (serwer rejestrujący i stanowisko podglądu);
- w przypadku *monitoringu Kozielska*, jako miejsce użytkowania lub miejsce przeznaczenia wpisano „Katowice ul. Raciborska – Kozielska”, podczas gdy część sprzętu znajdowało się na terenie Komisariatu I Policji.

Efektom nieprawidłowego opisanego miejsca użytkowania elementów SMW były trudności z określeniem, czy ww. środki trwale znajdowały się na terenie strzeżonym, czy też niestrzeżonym i w efekcie rodziło wątpliwości co do częstotliwości przeprowadzenia inwentaryzacji⁵¹, (co roku, czy co cztery lata). Na problem ten wskazała jedna z członkiń Zespołu Spisowego, którego zadaniem było dokonanie inwentaryzacji środków trwałych w WZK. W złożonych wyjaśnieniach stwierdziła bowiem, że (...) Z OT nie wynikało, że ten sprzęt jest zlokalizowany w innych punktach poza MCR”.

Jak wyjaśnił Naczelnik WZK w dokumentach OT wskazano miejsce WZK, jako dysponenta środka trwałego, a faktyczne miejsce użytkowania wskazywane jest w umowach użyczenia. Stwierdził również „Nie znam natomiast szczegółów dot. monitoringu ul. Raciborska/Kozielska gdyż w okresie tym nie pełniłem jeszcze funkcji Naczelnika Wydziału”.

(dowód: akta kontroli str. 1090-1102, 1103-1105, 1158)

3. Zgodnie § 2 pkt 2 lit f *Instrukcji inwentaryzacyjnej w Urzędzie Miasta Katowice*⁵² „w drodze spisu z natury przeprowadza się inwentaryzację (...) środków trwałych (z wyjątkiem środków trwałych, do których dostęp jest znacznie utrudniony i gruntów, które inwentaryzowane są w drodze weryfikacji)”, natomiast § 2 pkt 3 tej instrukcji stanowi, że „Ustalenie rzeczywistego stanu wskazanych powyżej składników następuje drogą przeliczenia lub pomiaru w inny sposób. O sposobie pomiaru decyduje ich rodzaj,

⁵⁰ Dział V – zasady wystawiania i obiegu wewnętrznych dowodów, w pkt 4 – dowody dotyczące ewidencji majątku

⁵¹ Kwestię tą reguluje art. 26 ust. 3 pkt 3 ustawy o rachunkowości

⁵² Wprowadzonej zarządzeniem wewnętrznym Prezydenta nr 442/2011 z dnia 29 grudnia 2011 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji inwentaryzacyjnej w urzędzie

wielkość, kształt, postać fizyczna lub inne cechy specyficzne. (...) W sytuacji, gdy składniki majątkowe są niedostępne, niepoliczalne, niemierzalne lub dostęp do nich jest utrudniony – ich stan ilościowy określa się na podstawie obliczeń technicznych lub szacunków tj. w sposób uproszczony”.

Ustalenia kontroli wskazują, że dokonując spisu z natury elementów SMW Zespół Spisowy Referatu Inwentaryzacyjnego nie przestrzegał cytowanych przepisów ww. instrukcji, a tym samym przeprowadził inwentaryzację w sposób nierzetelny.

Na skutek przyjęcia sposobu przeprowadzenia inwentaryzacji z natury wyłącznie poprzez weryfikację dokumentów OT, w arkuszu spisu z natury nr 00000235 z inwentaryzacji przeprowadzonej w dniach od 2 lipca do 10 sierpnia 2012 r. ww. zespół w pozycji 230 wpisał cyfrę 1. Tym samym potwierdzony został fakt istnienia monitoringu przy ul. Kozielskiej i Raciborskiej pomimo, że 7 października 2011 r. został on częściowo skradziony i zdewastowany, a pozostała część została zdemontowana.

Tak sporządzony protokół z inwentaryzacji Urzędu za rok 2012 zaakceptowany został przez Prezydenta Miasta dnia 10 stycznia 2013 r.

W zakresie nie ustalenia stanu faktycznego związanego z monitoringiem Kozielska członkinie Zespołu Spisowego wyjaśniły, że „ze względu na skomplikowanie środka trwałego do zinwentaryzowania – środek, który wymaga wiedzy technicznej, zespołowo zdecydowałyśmy o wyłączeniu tego środka ze zinwentaryzowania go poprzez spis z natury”. oraz, że „(...) był to to środek trudny do zinwentaryzowania ze względu na dużą ilość elementów składowych” (...) Z OT nie wynikało, że ten sprzęt jest zlokalizowany w innych punktach poza MCR”.

Przewodnicząca Zespołu Spisowego, do której zgodnie z zakresem czynności należał nadzór nad pracą zespołu wyjaśniła, że nie знаła faktów związanych z monitoringiem przy ul. Kozielskiej oraz, że „Zespół Spisowy po konsultacji ze mną podjął decyzję o inwentaryzacji monitoringu w drodze weryfikacji dostępnych dokumentów”.

W ocenie NIK przytoczone argumenty nie mogą uzasadniać nieprawidłowego wykonania czynności spisowych, zwłaszcza że do dowodu OT 471/09 wyszczególnionego w ww. arkuszu spisu z natury załączono wykaz sprzętu, z którego składał się monitoring Kozielska. W 18 pozycjach zawarto 119 szt. sprzętu, w tym 3 monitory, czujki podczerwieni (26 szt.), oświetlacze halogenowe (24 szt.), szafki przyłączeniowe (24 szt.).

Stwierdzono, że w momencie przeprowadzania inwentaryzacji znaczna część sprzętu przypisanego do tego środka trwałego zmagazynowana była w WZK. Sprzęt ten został spisany przez kontrolerów NIK w toku przeprowadzonych oględzin.

Przeprowadzenie inwentaryzacji w sposób nie odzwierciedlający stanu rzeczywistego wszystkich składników majątkowych było niezgodne z art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy o rachunkowości.

Główna Księgowa Urzędu w sprawie nie wykazania przez inwentaryzację braku monitoringu na ul. Kozielskiej wskazała, że Naczelnik WZK „(...) podpisując arkusz (...) potwierdził zgodność ujętych środków oraz nie wniósł żadnych zastrzeżeń/uwag, pomimo posiadanej wiedzy dotyczącej szkody i niekompletności (...) środka trwałego”. Ponadto Główna Księgowa wyjaśniła, że „(...) aż do dnia 11 kwietnia 2013 r. Zespół Spisowy nie został poinformowany ze strony wydziału merytorycznego o rzekomo dokonanej kradzieży ww. monitoringu oraz składowanych w WZK elementach, wchodzących w skład tegoż monitoringu” pomimo, iż wpływ postanowienia o umorzeniu dochodzenia w tej sprawie odnotowało Biuro obsługi mieszkańców w dniu 9 stycznia 2012 r.

W sprawie potwierdzenia istnienia środka trwałego monitoringu przy ul. Kozielskiej i Raciborskiej Naczelnik WZK wyjaśni, że „Dla mnie sprawa kradzieży (...) nie została zamknięta do momentu uzyskania odszkodowania”

(dowód: akta kontroli str. 422-428, 517-524, 1041-1083, 1090-1124, 1157-1160, 1180, 1181-1211)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że dopiero w trakcie niniejszej kontroli określono na piśmie warunki użyczenia sprzętu monitoringu wizyjnego Klasztorowi Franciszkanów i firmie SOLID (w umowach z dnia 25 marca 2013 r. i 4 kwietnia 2013 r.), natomiast do czasu zakończenia kontroli nie zawarto takich umów z Policją oraz fundacją Or Chaim.

(dowód: akta kontroli str. 528, 1035-1040, 1171-1179, 1246-1250a)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Urzędu w badanym obszarze.

7. Finansowanie kosztów budowy i funkcjonowania SMW

7.1 Zapewnienie środków na prowadzenie i funkcjonowanie systemu

Opis stanu
faktycznego

W latach 2010-2013 Gmina zabezpieczyła niezbędne środki finansowe na rozbudowę jak również na funkcjonowanie miejskiego SMW.

Przedkładane przez WZK propozycje do projektu budżetu Gminy w poszczególnych latach w odniesieniu do przyjętego planu wydatków jak i planu po zmianach przedstawiono w poniższym zestawieniu:

w tys. zł

Zadanie	2010			2011			2012			2013 (do dnia 28.02.2013r.)		
	P*)		Plan	P*)		Plan	P*)		Plan	P*)		Plan
	WZK	Uchwała	Zmiany	WZK	Uchwała	Zmiany	WZK	Uchwała	Zmiana	WZK	Uchwała	Zmiany
Wydatki bieżące	273	185	142	215	215	199	265	265	258	254	254	254
Wydatki inwestycyjne	0	0	237	1 275	1 275	1 795	644	644	1 274	3 422	3 105	6 069
RAZEM	273	185	379	1 490	1 490	1 994	909	909	1 532	3 676	3 359	6 323

*) P – Propozycje.

W wyniku wprowadzanych w trakcie roku zmian zmniejszeniu uległy w stosunku do planu pierwotnego wydatki bieżące o: 23% w 2010 r., 7% w 2011 r. oraz 3% w 2012 r. Zmniejszenia te, jak wyjaśnił Prezydent Miasta Katowice, „wynikały z oszczędności” na realizowanych zadaniach.

(dowód: akta kontroli str. 653-655, 657, 132-138)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

7.2 Wydatkowanie środków na budowę i funkcjonowanie SMW

Opis stanu
faktycznego

Łączna wartość wydatków poniesionych na miejski SMW w latach 2010-2012 (rozbudowa i eksploatacja) wynosiła 1.954 tys. zł, z czego: 221 tys. zł w 2010 r., 214 tys. zł w 2011 r. oraz 1.519 tys. zł w 2012 r.

Szczegółowość wydatków przedstawiono w poniższym zestawieniu

w tys. zł

Lp.		2010	2011	2012	Razem
I.	Budżet Miasta, z tego:	221	214	1519	1954
1	Środki finansowe przekazane do budżetu Miasta na rzecz rozbudowy SMW (sponsoring finansowy)	20	0	0	20
2	Koszt budowy - środki miasta	25	0	1300	1325
3	Koszty osobowe poniesione przez Miasto (pensje + pochodne od płac operatorów)	0	0	0	0
4	Koszty eksploatacji	176	214	219	609
II.	Sponsoring rzeczowy	0	0	0	0
III.	Łączne koszty	221	214	1519	1954
IV.	Koszty osobowe refundowane przez PFRON	0	0	0	0
V.	Koszty osobowe refundowane przez Powiatowy Urząd Pracy	0	0	0	0

Wysokość poniesionych kosztów osobowych nie była możliwa do ustalenia, gdyż Miasto nie zatrudniało operatorów, a średni poziom zaangażowania funkcjonariuszy SM w obserwację SMW wynosił na jednej zmianie ok. 30%.

(dowód: akta kontroli str. 656,627-628)

Wydatkowana w 2010 r. kwota 20 tys. zł (sponsoring finansowy) pochodziła z wpłaty Rzymsko-Katolickiej Parafii Świętej Anny, która zgodnie z aneksem do porozumienia⁵³ wykorzystana została na zakup usługi tymczasowego monitoringu wizyjnego remontowanego Placu Wyzwolenia w dzielnicy Nikiszowiec, w związku z przesunięciem terminu realizacji zaplanowanego monitoringu wizyjnego ww. dzielnicy oraz koniecznością ochrony przed dewastacją remontowanego Placu Wyzwolenia.

(dowód: akta kontroli str. 116-117, 659-662, 1238-1245)

W 2012 r. wydatki związane z rozbudową miejskiego SMW dotyczyły m.in. instalacji kamer w dzielnicy Nikiszowiec w Katowicach – 775 tys. zł, rozbudowy SMW w dzielnicy Ligota-Panewniki w Katowicach – 385 tys. zł oraz rozbudowy SMW ul. Mariackiej w Katowicach – 114 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 657)

Stosownie do ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁵⁴ w latach objętych kontrolą przeprowadzono łącznie 6 przetargów w trybie nieograniczonym: 3 przetargi na rozbudowę miejskiego SMW w dzielnicach Nikiszowiec, Panewniki–Ligota oraz Śródmieściu na ul. Mariackiej oraz 3 przetargi na pogwarancyjną obsługę serwisową SMW na lata 2011-2013.

We wszystkich przypadkach wyboru wykonawcy dokonano z zachowaniem regulacji określonych w ustawie Pzp oraz zgodnie z przyjętym kryterium najniższej ceny.

(dowód: akta kontroli str. 663-704, 716, 776-777, 853-854, 862-863, 869-870)

Na rozbudowę miejskiego SMW Gmina zawarła trzy umowy⁵⁵. We wszystkich umowach Gmina zabezpieczyła swój interes poprzez zawarcie w nich stosownych zapisów dot. m.in. wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy przez wykonawcę; pięcioletniej gwarancji jakości na wykonane roboty budowlane, dostarczone urządzenia, sprzęt elektroniczny i oprogramowanie oraz wykonywanie nieodpłatnych czynności gwarancyjnych; stosowanie kar umownych na wypadek niewykonania lub nienależytego wykonania umowy.

(dowód: akta kontroli str. 705-715, 758-775, 778-852)

Odbioru robót dokonywano na podstawie protokołów odbioru poszczególnych elementów oraz protokołów odbioru końcowego, zgodnie z którymi Wykonawcy robót wywiązali się z obowiązków wynikających z zawartych umów.

(dowód: akta kontroli str. 891-1000)

Na pogwarancyjną obsługę serwisową SMW na lata 2011-2013 Gmina zawarła trzy umowy. Wyboru wykonawcy na pogwarancyjną obsługę serwisową SMW w zakresie przeglądów, konserwacji i napraw sprzętu wchodzącego w skład monitoringu w okresie 19 października 2009 r. – 18 października 2010 r. (Przedsiębiorstwo Kompletacji i Montażu Systemów Automatyki „Carboautomatyka” S.A. z siedzibą w Tychach) dokonano w trybie art. 4 pkt 8

⁵³ Porozumienie Nr ZK-02-02-2010 z dnia 9 lutego 2010 r. wraz z aneksem nr 1 zmieniającym cel przeznaczenia kwoty 20.000 zł.

⁵⁴ Dz. U z 2013 r., poz. 907 ze zm., zwany dalej „Pzp”

⁵⁵ 1) Umowa ZK.MM.JM/3/12 z dnia 1 lutego 2012 r. z firmą P.H.U.TELSAT Grzegorz Kawka z siedzibą w Gryficach na zaprojektowanie oraz wykonanie monitoringu wizyjnego w rejonie ul. Mariackiej, zmieniona 2 aneksami zmieniającymi terminy wykonania przedmiotu zamówienia,

2) Umowa ZK.MM.JM/2/12 z dnia 1 lutego 2012 r. z firmą Dolnośląskie Centrum Informatyki Spółka z o.o. z siedzibą we Wrocławiu na zaprojektowanie oraz wykonanie monitoringu wizyjnego w rejonie ulic Piotrowicka, Zamkowa, Franciszkańska, zmieniona aneksem zmieniającym termin wykonania przedmiotu zamówienia,

3) Umowa ZK.MM.JM.-1/212 z dnia 6 lutego 2012 r. z firmą MWM sp. z o.o. z siedzibą w Gliwicach na zaprojektowanie oraz wykonanie monitoringu wizyjnego osiedla Nikiszowiec w Katowicach, zmieniona 2 aneksami zmieniającymi terminy wykonania przedmiotu zamówienia.

Pzp, po uzyskaniu wymaganej zgody Prezydenta Miasta, o której mowa w pkt 5 Regulaminu udzielania zamówień publicznych Urzędu Miasta Katowice⁵⁶.

(dowód: akta kontroli str. 877-909)

We wszystkich umowach Gmina zabezpieczyła swój interes poprzez zawarcie stosownych zapisów dot. m.in. udzielenie nie krótszej niż 12 miesięcznej gwarancji jakości na wszystkie części użyte przez wykonawcę w związku z naprawą lub konserwacją urządzeń liczonej od dnia zamontowania części; stosowanie kar umownych na wypadek niewykonania lub nienależytego wykonania umowy.

(dowód: akta kontroli str. 855-861,864-868,871-883)

Realizacja umów w poddanym badaniu roku 2010 i 2012 przebiegała zgodnie z warunkami w nich zawartymi, wykonawcy dokonali kwartalnych przeglądów oraz w 2012 r. jednego dodatkowego na zlecenie Gminy, czas wykonania naprawy(konserwacji) nie przekraczał 12 godzin w 2010 r. i 24 godzin w 2012 r. a odbioru wykonanych prac dokonywano każdorazowo w oparciu o protokoły odbioru robót.

(dowód: akta kontroli str. 489-492,864-868,877-883)

W październiku 2010 r. uruchomiono usługę tymczasowego monitoringu przy Placu Wyzwolenia w dzielnicy Nikiszowiec⁵⁷. Wyboru usługodawcy (TKP S.A. z siedzibą w Gliwicach) dokonano w trybie art. 4 ust. 8 Pzp, po uzyskaniu wymaganej zgody Prezydenta Miasta, o której mowa w pkt 5 Regulaminu udzielania zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 609-615, 1222-1237)

W przyjętych na latach 2010-2013 Programach bezpieczeństwa Gmina zabezpieczyła środki finansowe na nagrody Prezydenta Miasta dla dyspozytorów Miejskiego Centrum Ratownictwa. Nagrodami tymi objęci byli również funkcjonariusze SM i KMP w Katowicach. W 2010 roku nagrodzonych zostało 18 funkcjonariuszy: 10 - SM i 8 - KMP, w 2011 r. nagrodzono 6 pracowników: 3 - SM i 3 - KMP, w 2012 r. nagrodzono 20 pracowników 10 - SM i 10 - KMP. Przyznanie nagród dla pracowników SM, jak wyjaśnił Komendant SM, odbywało się po dokonaniu przez niego oceny pracy na stanowiskach monitoringu i wystąpieniu z wnioskami do Prezydenta za pośrednictwem WZK.

(dowód: akta kontroli str. 10-44, 618-632, 176-179)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Wyboru wykonawcy na pogwarancyjną obsługę serwisową SMW w zakresie przeglądów, konserwacji i napraw sprzętu wchodzącego w skład monitoringu w okresie od 19 października 2009 r. do 18 października 2010 r. oraz usługodawcy tymczasowego monitoringu w dzielnicy Nikiszowiec dokonano na podstawie ofert cenowych złożonych tylko przez wykonawcę usług, co było niezgodne z pkt 8a Regulaminu udzielania zamówień publicznych Urzędu Miejskiego w Katowicach wprowadzonym Zarządzeniem Wewnętrznym Prezydenta Miasta nr 368/2008 z dnia 23 października 2008 r., w myśl którego Naczelnik WZK zobowiązany był do ustalenia procedury wyłaniania wykonawców dla zamówień udzielanych na podstawie art. 4 pkt 8 Pzp.

W złożonych wyjaśnieniach Naczelnik WZK stwierdził, że nie ustalono nowych procedur ponieważ obowiązek wynikający z pkt 8a Regulaminu udzielania zamówień publicznych, realizowany był w oparciu o zatwierdzoną przez Prezydenta w dniu 2 lipca 2007 r. procedurę wewnętrznej kontroli finansowej WZK. W ocenie NIK procedura ta regulowała rodzaj czynności i czas jej wykonywania przez poszczególne komórki organizacyjne

⁵⁶ Zarządzenie wewnętrzne Nr 367/2008 Prezydenta Miasta Katowice z dnia 23 października 2008 r. w sprawie: Regulaminu udzielania zamówień publicznych Urzędu Miasta Katowice i Regulaminu prac komisji przetargowych Urzędu Miasta Katowice, zwanego dalej *Regulaminem udzielania zamówień publicznych*.

⁵⁷ Umowa nr 015/JB/2010 z dnia 13 sierpnia 2010 r.

Urzędu, a także rodzaj tworzonego dokumentu oraz formę jego zapisu, nie regulowała natomiast szczegółowego sposobu postępowania przy wyborze wykonawcy lub dostawcy usług.

(dowód: akta kontroli str. 884-909, 1006-1034, 1222-1237)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na sposób opracowania dokumentacji SIWZ dla realizacji zadania „*Monitoring wizyjny w rejonie ul. Piotrowickiej, Związkowej, Franciszkańskiej*”, w której zawarto sprzeczne informacje w zakresie ww. monitoringu.

Stosownie do art. 29 ust 1 ustawy pzp w części II SIWZ w pkt 9 przedmiot zamówienia, opisano w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń tj. „*Monitoring wizyjny w rejonie ul. Piotrowickiej, Związkowej, Franciszkańskiej*”. Natomiast w załączniku nr 4 do ww. SIWZ tj. w Programie funkcjonalno-użytkowym, w części 1.2.7., w tabeli nr 1, punkty kamerowe (11 kamer) zlokalizowano na terenie ogrodzonym Klasztoru Franciszkanów i wewnątrz Bazyliki (2 kamery). Sytuacja taka miała miejsce pomimo tego, że na etapie przygotowywania dokumentacji przetargowej w czasie wizji dokonanej w dniu 19 lipca 2011 r, ustalono lokalizację dla 6 punktów kamerowych i nie dokonano ustaleń w zakresie punktów kamerowych zlokalizowanych m.in. przy ołtarzu. Ponadto lokalizacja kamer według programu funkcjonalno-użytkowego nie obejmowała ulic wyszczególnionych w nazwie i przedmiocie zamówienia.

Pracownik, który opracował SIWZ wyjaśnił, że „*Prawdopodobnie dokonano zmiany ustaleń lokalizacji kamer o czym zostałem poinformowany przez przełożonego – Naczelnika WZK*”. Natomiast pracownik wprowadzający zmiany do SIWZ wyjaśnił, że ostatecznych ustaleń lokalizacji miejsc zainstalowania punktów kamerowych dokonano w obecności autora SIWZ na wniosek przedstawiciela Klasztoru Franciszkanów. „*(...) Z dokonanych ustaleń nie sporządzono stosownych dokumentów*”.

Należy zaznaczyć, że do dnia zakończenia kontroli ww. monitoring w dokumentacji, w tym w dokumentacji księgowej funkcjonował jako „*Monitoring wizyjny w rejonie ul. Piotrowickiej, Związkowej, Franciszkańskiej*”.

(dowód: akta kontroli str. 403-406, 665-698, 1164-1165, 1168-1169)

Jak wyjaśnił Naczelnik WZK zadanie to przybrało nazwę od nazw ulic, przy których usytuowany jest rejon objęty monitoringiem. Ponadto zadanie to przewidywane było do dwuetapowej realizacji, z czego 1 etap został wykonany w 2012 r. a drugi był zaplanowany na 2013 r. jednak ze względu na ograniczenia finansowe nie przyznano środków na ten cel. W pierwszym, zbudowanym etapie, światłowód został poprowadzony przez ul. Piotrowicką, z uwagi na dogodne usytuowanie, a ul. Związkowa jest przyległa do ogrodzenia bazyliki. Drugi etap miał obejmować rozbudowę monitoringu o kolejną grupę kamer usytuowanych m.in. w rejonie targowiska i dworca (ul. Panewnicka), akademików (ul. Franciszkańska).

(dowód: akta kontroli str. 665-689, 1157-1160)

W ww. SIWZ, zapisano, że na stanowisku podglądu w Komisariacie III Policji w odniesieniu do monitoringu w Panewnikach „*(...) mają być dostarczone tylko sygnały z kamer obrotowych*” tj. z 9 kamer na 11 zamontowanych, z wyłączeniem 2 kamer monitorujących teren przy ołtarzu oraz wnętrza prawego przedsionka.

Na skutek tego, wobec faktu, że osoba obserwująca obraz w Centrum Obserwacji wykonywała inne czynności (wykonywał czynności związane z funkcją portiera oraz palacza centralnego ogrzewania) istniało zagrożenie braku reakcji w chwili zaistnienia zdarzenia mającego wpływ na bezpieczeństwo osób. Sekretarz Miasta wyjaśnił, że podgląd „*(...) Został wyłączony na wniosek ojców Franciszkanów, aby nie zakłócać przebiegu uroczystości religijnych. Niemniej w przypadkach kradzieży lub dewastacji istnieje możliwość odtworzenia nagrania i udokumentowania przebiegu zdarzenia dla celów dowodowych przez Policję*”.

(dowód: akta kontroli str. 135-142, 398-402, 403-406, 665-698)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność w badanym obszarze.

8. Realizacja obowiązków wynikających z ustawy o ochronie danych osobowych i rozporządzenia w sprawie sposobu obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych

8.1 Realizacja obowiązków wynikających z ustawy o ochronie danych osobowych.

Opis stanu faktycznego

W związku z faktem niezgłoszenia zbioru danych osobowych uzyskiwanych z obserwacji osób w ramach SMW do ogólnokrajowego jawnego rejestru prowadzonego przez GIODO, Prezydent wyjaśnił, że „nie wyznaczono administratora danych osobowych”, o którym mowa w art. 7 pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych⁵⁸ gdyż, jak stwierdził, zapisy monitoringu miejskiego nie spełniały kryteriów zbioru danych osobowych. *„Celem monitoringu miejskiego nie jest osoba czy grupa osób, lecz określone miejsce – w celu wczesnego wykrycia niepożądanych zdarzeń i możliwości podjęcia odpowiednich działań prewencyjnych lub interwencyjnych. Wideofilmu ze wskazanego przedziału czasu (odcinka nagrania) nie można w związku z tym przypisać do określonej osoby, lecz do określonego miejsca i czasu. Jeśli w miejscu tym sfilmowana zostanie osoba, to tylko, dlatego, że się tam ona znalazła, a nie, dlatego, że to właśnie ona miała zostać sfilmowana. Identyfikacja sfilmowanej osoby staje się wówczas celem wtórnym – i to tylko wtedy, gdy jest to niezbędne do podjęcia określonych działań dochodzeniowo-śledczych. Zapis monitoringu miejskiego w Katowicach nie jest wyposażony w mechanizmy mogące indeksować utworzony zbiór obrazów wg osób, które zostały w ten sposób zarejestrowane. Trudno uznać, więc go za zbiór danych osobowych, gdyż niemożliwe jest spełnienie warunku definicji dotyczącego dostępności danych osobowych wg określonych kryteriów”.* Interpretacja powyższa poparta jest opinią Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych wyrażoną w Wymaganiach w zakresie regulacji monitoringu (str. 12, pkt 2).

(dowód: akta kontroli str. 143-147)

W latach 2010-2013 KMP w Katowicach posiadała archiwum zarejestrowanego obrazu monitoringu miasta Katowic (z wyłączeniem dzielnicy Panewniki - rejestracja w Komisariacie III Policji oraz Śródmieście - ul. Mariacka – rejestracja w MCR) i na podstawie decyzji Komendanta Miejskiego Policji w Katowicach⁵⁹ była uprawniona do udostępniania zapisów instytucjom określonym § 6 ww. decyzji, tj. sądom, prokuraturze, jednostkom Policji, podmiotom prowadzącym postępowania na podstawie odrębnych ustaw, WZK na potrzeby własne i instytucjom wykonującym prace na zlecenie UM w Katowicach.

W okresie od 1 stycznia 2010 roku do 31 grudnia 2012 roku, jak wyjaśnił Komendant Policji w Katowicach, „udzielono pięćdziesiąt jeden (51) odpowiedzi na temat zarejestrowanego zapisu monitoringu miejskiego do wyżej wymienionych instytucji”.

(dowód: akta kontroli str. 152-170)

Archiwum zarejestrowanych obrazów z rejonu ul. Mariackiej posiadało MCR. W roku 2013 z prośbą o udostępnienie obrazu z kamer z tego rejonu wystąpiła jednokrotnie Policja i jak wyjaśniła Kierownik MCR, zarejestrowane zapisy zostały udostępnione na płycie.

(dowód: akta kontroli str. 1161-1163)

Ponadto o udostępnienie materiałów z zapisów z kamer wystąpiły kilkakrotnie, jak wyjaśnił Komendant SM, Sądy Rejonowe w Katowicach, wnioski te przekazywano do KMP w Katowicach, która prowadziła rejestrację obrazu z monitoringu.

(dowód: akta kontroli str. 618-632)

⁵⁸ Dz. U. z 2002, Nr 101, poz. 926 ze zm.

⁵⁹ Decyzja numer 77/10 Komendanta Miejskiego Policji w Katowicach z dnia 6 maja 2010 r. w sprawie funkcjonowania w Komendzie Miejskiej Policji w Katowicach stanowiska obsługi SMW wybranych obszarów miasta Katowic

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Najwyższej Izby Kontroli nie podziela stanowiska zaprezentowanego przez Prezydenta, w którym kwestionuje on „wyznaczenia” administratora danych gromadzonych z wykorzystaniem należącego do Miasta SMW oraz twierdzi iż powstały w ten sposób zbiór nie nosi cech pozwalających na uznanie go za zbiór danych osobowych w rozumieniu ustawy o ochronie danych osobowych, a tym samym nie podlega rejestracji przez Generalnego Inspektora Danych Osobowych (GIODO). Zdaniem NIK przedstawiona opinia nie znajduje oparcia w przepisach ww. ustawy o ochronie danych osobowych (art.7 pkt 2a). Potwierdza to fakt, iż tego typu zbiory danych rejestrowane są przez GIODO, który w przypadku braku spełnienia przez zbiór cech ustawowych, obowiązany byłby do wydania decyzji o odmowie zarejestrowania zbioru.

2. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia dopuszczenie przez Prezydenta do prowadzenia obserwacji przy użyciu gminnych środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych przez osoby do tego działania nieuprawnione ustawowo, nieposiadające stosownych upoważnień nadanych przez administratora danych (art. 37 ustawy o ochronie danych osobowych).

Zauważyć przy tym należy, że powierzając takim osobom sprzęt gminny do obserwowania i rejestrowania obrazu zdarzeń w miejscach publicznych stworzono im następujące możliwości:

- pracownikom ochrony z firmy Solid obsługującym centrum obserwacji na lodowisku Jantor zapewniono możliwość zatrzymania/cofnięcia i wydrukowania obrazów przez operatora;
- pracownikom zatrudnionym przez Klasztor Franciszkanów w Centrum Obserwacji w Panewnikach umożliwiono obserwację osób przebywających na zewnątrz bazyliki, w tym na fragmentach ulic miasta;
- wolontariuszom lub praktykantom obsługującym Centrum Obserwacji przy ul. Kozielskiej 16 stworzono możliwość odtwarzania nagrania zdarzeń, archiwizacji obrazu, możliwości zatrzymania (stop klatka) cofnięcia obrazu.

Jednocześnie wszystkie uzyskane w ten sposób informacje nie zostały zabezpieczone żadnymi procedurami uniemożliwiającymi ich rozpowszechnianie.

W odpowiedzi na skierowane do Prezydenta pytanie, Sekretarz Miasta wyjaśnił, że „obowiązujące przepisy nie zabraniają pracownikom cywilnym obserwacji obrazów z kamer monitoringu wizyjnego. Pracownicy cywilni zapewniają ciągłą obserwację terenu objętego monitoringiem.

W pierwszym przypadku zatrzymanie/cofnięcie obrazu jest standardową czynnością wynikającą z konieczności weryfikacji przez pracownika charakteru obserwowanego zdarzenia. Możliwość wydruku w Centrum Obserwacji w Hali Jantor stworzono na potrzeby Policji w związku z obsługą imprez masowych w celu umożliwienia podjęcia natychmiastowych i skutecznych działań w przypadku naruszenia porządku publicznego”.

Natomiast w przypadku monitoringu wizyjnego rejonu ul. Raciborska/Kozielska „serwer, na którym odbywała się rejestracja i archiwizacja obrazu z kamer został umieszczony w budynku na terenie cmentarza ze względu na brak możliwości lokalowych w Komisariacie I Policji. Zgodnie z warunkami specyfikacji istotnych warunków zamówienia, zabezpieczono hasłem jednostkę PC (jednostkę sterującą rejestratora) do zgrywania przez Policję na płyty CD/DWD zapisu zdarzenia do celów dochodzeniowo-procesowych”.

(dowód: akta kontroli str. 191-198, 410-421, 375-388, 758-774, 1035-1040, 1161-1163, 1251-1260, 1001-1010)

8.2 Realizacja obowiązków wynikających z rozporządzenia w sprawie sposobu obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych.

Opis stanu
faktycznego

Zarejestrowane przez KMP obrazy (za wyjątkiem obrazów z ul. Mariackiej), wg wyjaśnień Komendanta KMP w Katowicach, przechowywane były przez okres nie krótszy niż 30 dni.

Obrazy te zgrywane były na dysku twardym, na którym najstarsze nagrania po zapelnieniu dysku były automatycznie usuwane poprzez nadgrywanie nowego obrazu. Komendant wyjaśnił również, że „Doraźna obserwacja bieżącego obrazu monitoringu przez Zespół dyżurnych i funkcjonariuszy KMP Katowice nie jest dokumentowana”.

(dowód: akta kontroli str. 152-170)

Rejestracja obrazów z rejonu ul. Mariackiej odbywała się na serwerze w MCR. Zarejestrowane obrazy, jak wyjaśniła Kierownik MCR, przechowywane są przez okres minimum 30 dni i rejestrowane są na dysku twardym do momentu jego zapelnienia, a następnie nowy obraz jest automatycznie nadgrywany na najstarszym nagraniu.

(dowód: akta kontroli str. 1161-1162)

Ocena częściowa

Wnioski pokontrolne

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność jednostki w badanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁶⁰, wnosi o:

1. Zawarcie umów na użyczenie sprzętu monitoringu wizyjnego z podmiotami, które użytkują go bezumownie.
2. Rozważenie zasadności wystąpienia do właściciela obiektu przy ulicy Kozielskiej 16 w celu zrekompensowania strat poniesionych przez Gminę Katowice w związku z kradzieżą i dewastacją sprzętu służącego do monitoringu.
3. Wprowadzenie korekt w księgach rachunkowych mających na celu odzwierciedlenie rzeczywistego stanu środków trwałych „*Monitoringu wizyjnego w obszarze ulic Raciborska-Kozielska*”.
4. Zgłoszenie do rejestracji GIODO zbiorów danych osobowych z SMW.
5. Zapewnienie ochrony przetwarzania danych osobowych z SMW poprzez zastosowanie odpowiednich środków organizacyjnych i technicznych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Katowicach.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

⁶⁰ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Katowice, dnia 30 września 2013 r.

Kontrolerzy
Bogusława Pala
Specjalista kontroli państwowej

.....

Wiesław Pietrzyk
Starszy inspektor kontroli państwowej

.....

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

Dyrektor
z up. p.o. Wicedyrektora

Eugeniusz Rejman